

As Lições da Bósnia

*Javier Solana**

*Alto Representante para a Política Externa de Segurança Comum e
Secretário Geral da UE*

* Comunicação apresentada ao Seminário “Portugal e as Operações de Paz da Bósnia”, organizado pelo Instituto da Defesa Nacional em Lisboa, em 10, 11 e 12 de Março de 1999.

Nos últimos dois anos ouviu-se falar da contribuição de Portugal para as operações de paz na Bósnia. Trata-se, de facto, duma contribuição digna de registo, já que Portugal desempenha um papel essencial na manutenção da paz naquele país. As Forças Armadas portuguesas têm assumido esse papel desde as primeiras missões levadas a cabo pelas NU na ex-Jugoslávia. Entre o momento em que foi lançada a Operação *Sharp Guard* e a actualidade, com as acções da *Stabilisation Force* a decorrer, as forças portuguesas cumpriram a sua missão de forma efectiva, diligente e profissional. Gostaria ainda de agradecer a Portugal a disponibilização do senhor Sampaio, conselheiro político junto do COMSFOR desde 1998, o qual está a fazer um excelente trabalho.

O Instituto da Defesa Nacional escolheu uma altura apropriada para explorar as lições da Bósnia. Com efeito, as missões de manutenção da paz e de gestão de crises constituem hoje uma parte importante da adaptação da Aliança aos actuais requisitos da segurança. As novas missões ocuparão um lugar destacado no Conceito Estratégico revisto da Aliança, o qual será divulgado em Abril, na Cimeira de Washington. Isto é, as lições da Bósnia são cada vez mais pertinentes, seja na actual agenda da Aliança, seja na forma como pensamos e preparamos o futuro da manutenção da paz e da gestão de crises.

Que lições são essas? Deixem-me sugerir sete que, na minha opinião, são mais importantes, e em seguida analisar a forma como elas influenciaram a adaptação e a evolução da própria NATO.

A primeira lição é talvez a de aprendizagem mais difícil: a de que, na Europa de hoje, até mesmo os conflitos internos podem constituir um problema internacional. De facto, com o fim da Guerra Fria, a conflitualidade regional constitui o maior desafio à paz e à estabilidade na área euro-atlântica. Os conflitos regionais não afectam apenas as partes desavindas, ameaçam igualmente a estabilidade em locais muito afastados do ponto em que eclodiram. Eles ameaçam mergulhar os seus países na escuridão. Eles são causa de imensos caudais humanos, potencialmente desestabilizadores. Eles estão na origem de violações aos direitos humanos, dos quais não podemos, nem devemos, afastar os olhos.

Isto não significa que temos de nos envolver em todos os conflitos regionais. Nem sugere que a defesa dos nossos territórios nacionais deixou de ser relevante. Mas há casos em que a indiferença perante um conflito regional pode, no longo prazo, revelar-se mais penalizante do que o empenhamento. A Bósnia é um desses casos.

A utilização de meios militares na Bósnia está na origem da segunda lição: a necessidade de flexibilizar esses meios. Temos de dotar as nossas forças, os nossos Quartéis-Generais e a nossa logística, com capacidade para rapidamente se posicionarem numa área em crise, e para aí permanecerem durante longos períodos de tempo.

Além disso, os actuais desafios à segurança são menos bem definidos do que no passado. Por exemplo, uma operação de manutenção da paz pode rapidamente degenerar em algo mais perigoso. Ou podemos ser levados a executar operações de ajuda humanitária em locais onde se torna necessário proteger civis, ainda quando um acordo de paz não tenha sido integralmente alcançado. Nós devemos, portanto, adquirir as capacidades adequadas e permanecer prontos para conduzir um leque variado de operações de apoio à paz.

Estamos agora a adaptar as nossas forças e os nossos procedimentos para fazer face às referidas ameaças. Hoje em dia as forças da NATO são mais ligeiras, mais flexíveis, dotadas de maior mobilidade e mais versáteis do que anteriormente.

A Cimeira de Washington dará seguimento a esta adaptação. Nessa altura teremos uma nova estrutura de comando, mais flexível, e divulgaremos outras medidas destinadas a aumentar a coordenação e a interoperabilidade entre os Aliados durante o cumprimento das suas missões. E continuaremos a desenvolver formas de antecipar o envolvimento dos países Parceiros nas fases de planeamento de possíveis operações conjuntas.

O que me conduz directamente à terceira lição: a gestão de crises exige que a coligação de nações contribuintes seja a mais ampla possível. A responsabilidade pela gestão de crises não pode ser encargo exclusivo dos Aliados, pois a estabilidade do nosso continente é algo que interessa a todos.

A Bósnia demonstrou com clareza a eficácia das grandes coligações na obtenção de resultados. A força multinacional IFOR foi capaz de se posicionar rápida e eficientemente, porque tanto os países Aliados como os Parceiros estavam habituados a trabalhar em conjunto nos Programas da Parceria para a Paz. E a contribuição dos países não-NATO é simultaneamente importante e desejável. Dezanove deles juntaram-se aos Aliados na Bósnia para ajudar a manter a paz. Alguns são ribeirinhos do Mediterrâneo, região com a qual a NATO iniciou um diálogo que tem por finalidade diminuir as distâncias entre a margem sul e a nossa Aliança. E a SFOR é na realidade uma operação conjunta. Presentemente, no decurso dum único dia, eu posso voar para diferentes locais na ex-Jugoslávia e en-

contrar tropas da força multinacional que utilizam, independentemente da sua proveniência, os mesmos procedimentos, sob a bandeira da NATO/SFOR.

A valia de uma tal cooperação, numa perspectiva de longo prazo, é inegável.

É por isso que, na Cimeira de Washington, nós alargaremos ainda mais os mecanismos de consulta e cooperação com os Parceiros. Dar-lhe-emos a possibilidade de assumir um papel acrescido no planeamento de potenciais operações conduzidas pela NATO. Daremos a conhecer medidas destinadas a aprofundar a cooperação no terreno e disponibilizaremos aos Parceiros novas vias para se aproximarem da Aliança.

Um desses Parceiros é a Rússia. E isso traz-nos à quarta lição: a Rússia tem de se comprometer.

Se trabalharem em conjunto, a NATO e a Rússia podem colocar ao serviço da resolução de crises na Europa, recursos imensos. E se concertarem posições comuns, minimiza-se o risco de ocorrerem divergências na resposta internacional a uma dada crise. Em certas alturas, será difícil alcançar este desiderato, mas não podemos ter receio de enfrentar o desafio. O empenhamento construtivo da Rússia contribuirá seguramente para uma abordagem à escala europeia da manutenção da paz e da gestão de crises, e por conseguinte para o reforço da estabilidade e da segurança numa região euro-atlântica alargada.

A quinta lição consiste na necessidade de cooperação efectiva entre instituições, pois só através dela poderemos dispor de toda a panóplia de instrumentos de gestão de crises – políticos, económicos e militares. Só trabalhando em conjunto é que as nossas instituições podem maximizar a competência e a eficácia individuais.

Uma abordagem alargada não é necessária apenas para ajudar a pôr termo a um conflito. Ela vai ser igualmente necessária para a consolidação da paz subsequente ao conflito. Uma cooperação apertada entre militares e civis é essencial, no longo prazo, para a estabilidade, a reconstrução e a reconciliação. Esta coordenação deve ser estabelecida tão cedo quanto possível, para assegurar o máximo de eficiência, em especial quando se passa dum patamar para outro. Por exemplo, temos de pensar na forma de otimizar a transição entre as acções militares destinadas a obter a paz, e as acções de polícia apropriadas à manutenção da lei e da ordem. Os militares não podem desempenhar as duas funções, porque não foram treinados para isso.

A NATO levou muito a sério mais esta lição. Na Bósnia, estamos a trabalhar intimamente com todos os grandes órgãos e organizações internacionais e não-governamentais – o Gabinete do Alto-Representante, as NU, a OSCE, a UE, a UEO. A palavra-chave aqui é sinergia, não hierarquia. E posso dizer-vos, apoiado na experiência colhida nas minhas muitas viagens à Bósnia, que semelhante reforço mútuo contribui para o esforço comum de construção da paz.

A sexta lição é a de que a Europa tem de desempenhar um papel mais visível na manutenção da paz e da estabilidade no seu próprio continente. Além do mais, os EUA podem, em certas alturas, não estar interessados em liderar a gestão de crises na Europa; e ela própria já mostrou vontade de desempenhar, no domínio da segurança, um papel mais condizente com o seu estatuto económico e político.

Os Aliados que são membros da União Europeia estão comprometidos, pelos tratados de Maastricht e de Amsterdão, a desenvolver uma política externa e de segurança comum. A NATO, por seu turno, está empenhada em reforçar a dimensão europeia da Aliança. A propósito, a nossa nova estrutura de comando terá condições para apoiar operações de manutenção da paz e de gestão de crises deliberadas pela União da Europa Ocidental, tendo-se chegado a um acordo que permite à UEO pedir à NATO a cedência de meios e capacidades para as levar a cabo.

Estamos neste momento a testar os procedimentos de consulta entre a UEO e a NATO que regularão, na prática, o referido apoio. Desta forma, estamos a construir a Identidade Europeia de Segurança e Defesa no interior da NATO, seguros de que ela se tornará em mais um importante instrumento de gestão de crises na Europa.

Enquanto fomos tomando todas estas medidas para melhorar a nossa capacidade de gestão dos conflitos, a experiência da Bósnia colocou-nos perante a sétima lição: a acção resoluta pode obter resultados.

Antes de a NATO entrar em acção na Bósnia, especialistas da mais variada proveniência alertaram-nos para os riscos que íamos correr. Avisaram que as campanhas de ataque aéreo não iriam encorajar as partes a negociar, mas a verdade é que a campanha aérea as levou em linha recta até Dayton; avisaram que a acção militar da NATO provocaria uma ruptura definitiva nas relações com a Rússia, mas as forças russas integram a SFOR e o relacionamento NATO-Rússia nunca foi tão forte como hoje.

Os especialistas avisaram que a *Implementation Force* sofreria baixas inaceitáveis – mas nem um único soldado foi morto em virtude de acção

hostil. E avisaram que a força militar seria compelida a permanecer na Bósnia para sempre – mas a *Stabilization Force* tem hoje metade dos efectivos da *Implementation Force*; e mais reduções estão previstas, na medida em que a situação de segurança continuar a melhorar.

A Bósnia encontra-se actualmente no caminho da reconstrução. Está em funções um Governo multiétnico, os refugiados regressam a casa, foi adoptada uma moeda comum, bem como um único sistema de identificação de viaturas. A economia iniciou, lentamente, a retoma. E existe esperança. Mas tudo está dependente da vontade dos signatários dos acordos de Dayton e do povo da Bósnia de construírem um futuro melhor. Aquilo que aprendemos é que a capacidade de decisão de que a comunidade internacional deu provas não pode confinar-se à aplicação da paz; é preciso assegurar, com igual determinação, que as partes cumpram a palavra dada e implementem todos os aspectos do acordo de paz.

Estas são as lições aprendidas na Bósnia. É possível que haja outras. Limito-me a apresentar a minha visão e não reclamo para ela qualquer exclusividade. De resto, não se trata de um exercício teórico: estas lições precisam acima de tudo de ser aplicadas.

Enfrentamos actualmente outro conflito no Kosovo. A crise do Kosovo é muito diferente da da Bósnia. Todavia, algumas das lições da Bósnia são inteiramente aplicáveis. Primeiro, a comunidade internacional compreende que à força militar cabe um importante papel no apoio à diplomacia e na prevenção de crises humanitárias. Utilizámos os novos mecanismos – o *Euro-Atlantic Partnership Council* e o *NATO-Russia Council* – para consultas com os Parceiros acerca da crise e para ajudar a encontrar uma abordagem comum. Usámos igualmente o programa *Partnership for Peace* e as medidas correlatas para ajudar a estabilizar os vizinhos do Kosovo – a Albânia e a ex-República Jugoslava da Macedónia¹.

Ao apoiar a *Kosovo Verification Mission*, trabalhamos mais intimamente que nunca com a OSCE. Recebemos considerável cooperação de um dos nossos Parceiros para o estabelecimento duma força de extracção dirigida pela NATO, bem como, na perspectiva de se alcançar um acordo de paz, de elementos duma *Kosovo Implementation Force*. Os europeus estão a liderar ambas as operações. E além disso, um certo número de Parceiros mostraram-se prontos a contribuir com tropas para uma força de implementação da paz.

1 A Turquia reconhece a República da Macedónia sob a designação constitucional.

Tudo isto põe em evidência a real valia do nosso novo relacionamento, baseado na cooperação. É uma lição que nós consideramos bem aprendida. A Cimeira de Washington tem lugar dentro dum mês, e seguramente terá na devida conta as experiências duma Europa – e duma Aliança – em profunda transformação. Isso significa que se aprenderam as lições da última década, especialmente as relacionadas com as nossas experiências em actividades de manutenção da paz e de gestão de crises. De facto, nós adaptámos as nossas forças militares, e desenvolvemos instrumentos novos, mais abrangentes, para a parceria e a cooperação. Mas toda esta preparação dará em nada se não curarmos do essencial: o melhor caminho para assegurar a paz continua a passar pela coragem das nossas convicções – e pela coragem de agir em conformidade.